Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2021–2022

32 317 JBZ-Raad

Nr. 736 BRIEF VAN DE MINISTERS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID EN VOOR RECHTSBESCHERMING EN DE STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 januari 2022

Hierbij bieden wij uw Kamer mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de geannoteerde agenda aan van de informele Raad Justitie en Binnenlandse Zaken op 3 en 4 februari 2022 in Lille. De Minister van Justitie en Veiligheid en de Minister voor Rechtsbescherming zijn voornemens deel te nemen aan deze JBZ-Raad. Daarnaast informeren wij u via deze weg over de conferentie over grensbeheer in Litouwen van 20–21 januari.

Conferentie over grensbeheer in Litouwen, 20–21 januari

Op 20–21 januari jl. nam de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid deel aan een conferentie over Europees grensbeheer in Litouwen. Deze conferentie werd georganiseerd door Oostenrijk, Griekenland, Litouwen en Polen. Een groot deel van de overige EU-lidstaten was op ministerieel niveau vertegenwoordigd tijdens deze bijeenkomst, net zoals de Europese Commissie en diverse agentschappen. De organiserende lidstaten achten de ontwikkelingen van afgelopen zomer aan de grens met Belarus aanleiding om het grensbeheer aan de buitengrenzen van de Unie op te schalen om primaire en secundaire irreguliere migratie te voorkomen. Zij trachtten met deze conferentie manieren te vinden hoe de EU de lidstaten met externe land- en zeegrenzen beter kan ondersteunen.

De Staatssecretaris heeft tijdens de bijeenkomst het belang dat Nederland hecht aan een robuust beheer van onze buitengrenzen onderstreept. De bescherming van de buitengrenzen dient verder te worden versterkt op basis van de *integrated border management* aanpak, uiteraard binnen de kaders van internationale verdragen. Respect voor fundamentele rechten staat daarbij centraal, dit heeft de Staatssecretaris ook tijdens de conferentie benadrukt. Wat Nederland betreft is voorts registratie, een effectieve screening en een asielgrensprocedure aan de buitengrens noodzakelijk. De EU kan grenslidstaten daarbij ondersteunen. Ook

kst-32317-736
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2022

benadrukte Nederland het belang van goede samenwerking en afspraken met herkomst- en transitlanden, zoals dat gebeurde om de irreguliere migratieroute via Belarus tegen te gaan.

Een groep van voornamelijk oostelijke en zuidelijke lidstaten, waaronder de organiserende landen, bracht na afloop van de conferentie een gezamenlijk statement uit. Naar verwachting zal de discussie over het versterken van buitengrenzen de komende periode worden voortgezet in diverse Europese gremia, waaronder de aankomende JBZ-Raad.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D. Yeşilgöz-Zegerius

De Minister voor Rechtsbescherming,
F.M. Weerwind

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
E. van der Burg

Geannoteerde agenda van de informele bijeenkomst van de Raad Justitie en Binnenlandse Zaken, 3 en 4 februari 2022

I. Binnenlandse Zaken, Asiel en Migratie

1. Cybercrime simulatie

= interactieve bijeenkomst

Het Franse Voorzitterschap is voornemens om voorafgaand aan de informele Raad een cybercrime simulatie te organiseren voor de betrokken Ministers. De deelnemers zullen in een rollenspel zowel in de positie van slachtoffer (een bedrijf dat wordt aangevallen) als van de opsporing worden geplaatst en in teams tot oplossingen moeten komen om te ervaren waar de verschillende partijen tegenaan lopen en welke instrumenten zij nodig hebben.
We zijn in ons dagelijks leven steeds afhankelijker van de onlinewereld. Dit vergroot de mogelijkheden voor criminelen om slachtoffers te maken en de impact die online criminaliteit kan hebben. De afgelopen jaren is inzet gepleegd op vier sporen, te weten preventie, ondersteuning van slachtoffers, wetenschappelijk onderzoek en opsporing, vervolging en verstoring. Opsporing van cybercrime is vaak grensoverschrijdend. Dat vraagt om gezamenlijk EU-aanpak.

2. Veiligheid Europese grenzen

= discussie

Het Voorzitterschap voorziet een discussie over de veiligheid van de Europese grenzen. De verwachting is dat de discussie zich vooral zal richten op de versterking van het Schengengebied. Het voorzitterschap heeft, onder andere bij monde van de Franse President Macron, aangekondigd voortgang te willen boeken op de hervorming van het Schengengebied. Daarbij wordt in het bijzonder gehecht aan versterking van de buitengrenzen en verstevigde politieke sturing door de lidstaten. Op het moment van schrijven is nog geen discussiestuk beschikbaar.
De Commissie heeft in december een Schengenpakket gepresenteerd. Dit pakket bestaat uit (1) een herziene Schengengrenscode, (2) een richtlijn die ziet op de modernisering van informatie-uitwisseling en communicatie, (3) een aanbeveling van de Raad voorstellen inzake grensoverschrijdende operationele samenwerking op het gebied van rechtshandhaving en (4) een voorstel voor de modernisering van de Prüm-besluiten over de uitwisseling van DNA-profielen, vingerafdrukken en voertuiggegevens.
Uw Kamer wordt op korte termijn via de gebruikelijke weg geïnformeerd via BNC-fiches over deze voorstellen.
In algemene zin ziet en onderstreept het kabinet al geruime tijd de noodzaak om Schengen te versterken. Een herziene Schengengrenscode, waarin aandacht wordt besteed aan belangrijke tekortkomingen zoals grootschalige secundaire migratiestromen binnen het Schengengebied, is daar een onderdeel van. Ook zet het kabinet zich al langer in voor verbeterde informatie-uitwisseling tussen rechtshandhavingsinstanties in de lidstaten in het kader van criminaliteitsbestrijding en in het bijzonder in de aanpak van ondermijning.

3. Toekomst van civiele bescherming in Europa met het oog op klimaatverandering

= discussie

Met dit agendapunt wil het Voorzitterschap de toekomst van civiele bescherming in Europa met het oog op klimaatverandering bespreken. Naar verwachting zal de discussie zich specifiek richten op onderzoek, operationele planning en capaciteit en de betrokkenheid van burgers en

het maatschappelijk middenveld. Op het moment van schrijven is nog geen discussiestuk beschikbaar.

Civiele bescherming in de EU wordt gecoördineerd door het Uniemechanisme voor civiele bescherming dat werd opgezet in 2001. Het mechanisme ziet op de coördinatie op EU-niveau van de respons zowel op natuurrampen als op door de mens veroorzaakte rampen.

Het kabinet waardeert de extra aandacht voor de mogelijke gevolgen van klimaatverandering en hoe de civiele bescherming van Europese Unie hierop kan inspelen. Daarbij onderstreept het kabinet het belang van een goede balans tussen solidariteit richting lidstaten bij noodsituaties en de eigen verantwoordelijkheid voor preventie, paraatheid en respons zoals dat ook al in het Uniemechanisme is afgesproken.

4. Werklunch: bestrijding van terrorisme en radicalisering
= discussie

In aanloop naar het Voorzitterschap heeft Frankrijk duidelijk gemaakt dat het de bestrijding van terrorisme en radicalisering als een belangrijke prioriteit ziet. Op het moment van schrijven is nog geen discussiestuk beschikbaar over de insteek van de bespreking.

De prioriteiten van het Frans voorzitterschap op het gebied van terrorisme zijn:
- Het veiligstellen van het EU-grondgebied, waarbij sterk wordt ingezet op onderlinge uitwisseling van informatie;
- Het vergroten van bewustwording en het uitwisselen van «best practices» tussen diensten die zich bezighouden met contraterrorisme, en:
- Het voortzetten van de analyse van de dreiging van terrorisme en extremisme met een brede focus op zowel ideologie, werkwijzen en de middelen die worden ingezet (zoals vuurwapens of CBRN (chemisch, biologisch, radiologisch, nucleair)).

Hiermee sluit het Voorzitterschap aan op de EU-terrorismebestrijdingsagenda van december 2020. Uw Kamer is met een BNC-fiche geïnformeerd over het kabinetsstandpunt over deze agenda.[1]
Het kabinet acht de bestrijding van terrorisme en radicalisering van groot belang. De Nederlandse inzet is onder meer gericht op het met gelijkgezinde landen optrekken in de aanpak van ongewenste financiering die de democratische waarden van de Unie ondermijnt. Het kabinet wil daarnaast ook de EU-aanpak versterken in het onderkennen en bestrijden van geldstromen en vermogensopbouw ten behoeve van de financiering van terrorisme.

Een prioriteit voor de komende periode is het verder in beeld krijgen van online (internationale) accelerationistische netwerken[2] en samen met de verschillende nationale en internationale partners zoals inlichtingendiensten, rechtshandhaving en het maatschappelijk middenveld actief in te zetten op de potentiële dreiging die van deze netwerken kan uitgaan.

[1] Kamerstuk 22 112, nr. 3039.
[2] Aanhangers van dit gedachtegoed streven ernaar met terroristisch geweld een rassenoorlog te ontketenen om de democratie te vervangen door een witte etnostaat.

Alle lidstaten onderschrijven het belang van een brede aanpak van terrorisme en extremistisch geweld en het verder verbeteren van de informatie-uitwisseling. Hierbij kan de invalshoek per lidstaat verschillen, afhankelijk van de eigen nationale prioriteiten.

5. Pact op asiel en migratie

= discussie

Het Voorzitterschap heeft een discussie voorzien over de asiel- en migratievoorstellen van de Commissie en over mogelijke stappen die kunnen worden gezet om vooruitgang te boeken vanwege de impasse waar de onderhandelingen zich al geruime tijd in bevinden. Ter voorbereiding van de discussie zal het Voorzitterschap een discussiestuk verspreiden. Dat is op het moment van schrijven nog niet ontvangen.

Wel is reeds bekend dat het Voorzitterschap tijdens de komende maanden een geleidelijke aanpak wenst te hanteren, waarbij stap voor stap voortgang moet worden geboekt op onderdelen van het migratie- en asielpact en waarbij in elke stap een balans voorzien is tussen solidariteit en verantwoordelijkheid. Een eerste stap kan bestaan uit het versterken van de buitengrenzen door middel van betere screening en registratie enerzijds, en een vorm van solidariteit met de buitengrensstaten anderzijds. Ook beoogt het Voorzitterschap onderwerpen als terugkeer en het voorkomen van secundaire migratie een plek in haar aanpak te geven.

Het kabinet wenst voortgang op het Europees migratiedossier, om zo te komen tot een humaan en effectief gezamenlijk Europees asielsysteem. De algemene inzet, zoals neergelegd in de betreffende BNC-fiches, is om structurele Europese verbeteringen en structurele solidariteit hand in hand te laten gaan in een situatie waarin alle lidstaten verantwoordelijkheid nemen. De werkwijze van het Voorzitterschap lijkt daarbij aan te sluiten. Het kabinet zal dan ook tijdens de JBZ-Raad uitdragen actief te willen meewerken aan de door het voorzitterschap voorgestelde werkwijze. In een eerste fase is voortgang op voorstellen als Eurodac en screening daarbij voor Nederland van groot belang om zo de buitengrenzen te versterken. Ook is het kabinet zoals bekend voorstander van een asielgrensprocedure. Bij de bespreking van vormen van solidariteit wenst Nederland eveneens de implementatie van het huidige Dublin acquis in ogenschouw te nemen. Voorts merkt het kabinet op dat veel afhangt van de nadere uitwerking van de plannen. Het kabinet zal oog houden voor de balans tussen verantwoordelijkheid en solidariteit in elke voorgestelde stap.

De meerderheid van de lidstaten heeft reeds aangegeven constructief te willen meewerken aan het voorstel van het voorzitterschap.

II. Justitie, Grondrechten en Burgerschap

1. Bestrijding van haatzaaien

= discussie

Het Voorzitterschap wil naar verwachting een discussie voeren over manieren waarop Europese burgers kunnen worden beschermd tegen haatzaaiende uitlatingen en haatmisdrijven (hate crime en hate speech). Daarbij zal specifiek worden ingegaan op de rol van digitale platformen en lopende projecten op het gebied van justitie. Op het moment van schrijven is nog geen discussiestuk beschikbaar over de precieze insteek van de bespreking.

Het voorstel voor de *Digital Services Act* (DSA) beoogt de rol van platformen bij het tegengaan van illegale inhoud nader te reguleren. Het voorstel bevat onder meer regels voor het verwijderen van illegale inhoud. Zeer grote online platformen worden verplicht eventuele systeemrisico's die het gebruik van hun diensten met zich mee brengt, in kaart te brengen en aan te pakken. De Raad voor Concurrentievermogen heeft op 25 november jl. een algemene oriëntatie over de DSA aangenomen.

De Commissie heeft de aanpak van haatmisdrijven en haatzaaien op basis van ras, religie, gender en seksuele gerichtheid, aangemerkt als belangrijk thema voor de komende tijd en wil de lijst met *eurocrimes* uit art. 83 VWEU uitbreiden met deze misdrijven. Het geldende Kaderbesluit racisme voldoet vanwege zijn beperkte reikwijdte niet. De Commissie heeft op 9 december jl. een Mededeling gepubliceerd met daaraan gekoppeld een Raadsbesluit waarover het kabinet uw Kamer op korte termijn via de gebruikelijke weg met een BNC-fiche informeert.[3]

Het kabinet is voorstander van een concrete aanpak van haatmisdrijven en haatzaaien. Nederland heeft tijdens de JBZ-Raad op 10 december jl. zijn steun uitgesproken voor het opnemen van haatmisdrijven en haatzaaien op de lijst met *eurocrimes.* Gezien de bekende problemen om binnen de EU tot een gezamenlijke definitie te komen op seksuele gerichtheid en LHBTI+ heeft Nederland hierbij expliciet opgeroepen gezamenlijk te komen tot een definitie met oog voor de verschillen in de Europese samenlevingen. Als dit niet lukt, ziet het kabinet graag alternatieve of aanvullende voorstellen om het probleem aan te pakken.

2. Werklunch: mechanismen om het publiek te informeren in geval van kinderontvoeringen
= discussie

Voor de lunch voorziet het Voorzitterschap een bespreking van mechanismen om het publiek te infomeren in geval van kinderontvoeringen. Op 9 december 2021 heeft JBZ-Raad Raadsconclusies aangenomen betreffende het intensiveren van de grensoverschrijdende politiële samenwerking op het gebeid van vermiste personen. Deze informele werklunch lijkt een vervolg op die Raadsconclusies van december 2021, toegespitst op kinderontvoering. Hoewel nog geen concrete agendapunten bekend zijn, heeft het Voorzitterschap informeel gesteld dat het daarbij in het bijzonder gaat over het verkennen hoe kan worden gekomen tot betere coördinatie van nationale systemen en samenwerking tussen de gerechtelijke autoriteiten en opsporingsdiensten om ontvoerde kinderen sneller te kunnen traceren.
Het mandaat tot alerteren van het publiek bij een vermissing ligt te allen tijde bij de politie in het desbetreffende land. De politie staat daarbij onder gezag van het Openbaar Ministerie (opsporing) of de burgemeester (hulverlening: bijvoorbeeld als het kind is weggelopen). De contacten en de regie hierop liggen altijd bij de opsporingsinstanties in het desbetreffende land. Zij maken een zorgvuldige afweging over het wel of niet inzetten van een alerteringsbericht (vanuit opsporingsbelang kan het beter zijn dit niet te doen), volgen de internationale regels en verdragen, en bewaken de privacyaspecten voor betrokkenen.
Een vermist-kind-alertering wordt onder andere verspreid via Burgernet en sociale media kanalen. De Nederlandse politie bepaalt onder het gezag van het Openbaar Ministerie[4] of de burgemeester ook of het zinvol is een

---

[3] COM (2021) 777 d.d. 9 december 2021.
[4] Het Openbaar Ministerie heeft haar algemene beleid omtrent opsporingsberichtgeving neergelegd in een Aanwijzing (Aanwijzing opsporingsberichtgeving).

bericht ook internationaal te verspreiden. Een kindvermissingsbericht wordt in dergelijk geval in de vorm van een rechtshulpverzoek doorgegeven via de betreffende buitenlandse of internationale opsporingsinstanties, op basis van de geldende regels en verdragen. Deze instanties kunnen er vervolgens voor kiezen hiervoor een alerteringsbericht in te zetten via het in dat land beschikbare alerteringssysteem[5].
Daar waar het bij een vermissing (nog) niet zeker is of deze strafrechtelijk van aard is, is dit bij een kinderontvoering het uitgangspunt. Een ontvoering start soms als een vermissing, waarbij in het opsporingsonderzoek duidelijk wordt dat het een ouderontvoering betreft waarbij een kind zonder instemming van een gezaghebbende ouder, door een ouder met of zonder ouderlijk gezag, wordt meegenomen naar het buitenland. Onttrekking aan het gezag is strafbaar gesteld in artikel 279 van het Wetboek van Strafrecht en wederrechtelijke vrijheidsberoving in artikel 282 van het Wetboek van Strafrecht.
Indien voor de zaak van belang kan, net als bij een vermist kind, een strafrechtelijk onderzoek volgen onder leiding van het Openbaar Ministerie. Het komt echter zelden voor dat een (internationaal) kindontvoering-alert wordt uitgegeven. In de afweging tot alertering speelt privacy een grote rol en de inschatting is vaak dat het kind niet in levensgevaar is. In strafrechtelijke onderzoeken wordt daarom de voorkeur gegeven aan het inzetten van opsporingsmiddelen/tracering, zonder het publiek daarbij te betrekken.
Als voorstander van het optimaliseren van de samenwerking tussen de autoriteiten middels de geëigende kanalen ziet het kabinet graag dat lidstaten elkaar snel kunnen vinden. In afwachting van de concrete agenda van het Voorzitterschap, kijkt Nederland graag mee in de verkenning van betere coördinatie van nationale systemen en samenwerking tussen de gerechtelijke autoriteiten en opsporingsdiensten om ontvoerde kinderen sneller te kunnen traceren.

3. Erkenning van ouderschap binnen de EU

= discussie

De discussie over de erkenning van ouderschap binnen de EU zal zich richten op manieren waarop ouderschap kan worden erkend zodat een kind de ouderschapsrelatie in juridisch opzicht behoudt als het reist naar of verblijft in een andere EU-lidstaat.

Op dit moment bestaat geen EU-wetgeving op dit gebied. De Commissie is voornemens een voorstel te doen voor een ouderschapsverordening ten behoeve van de wederzijdse erkenning van ouderschap binnen de EU. Het kabinet hecht er aan op te merken dat de wederzijdse erkenning van ouderschap een gevoelig onderwerp betreft, omdat afstammingsrecht nauw samenhangt met nationaliteitsrecht.

De inzet van het kabinet is dat ouderschap ontstaan in de ene lidstaat in beginsel zou moeten worden erkend binnen de hele EU. Dat is ook de inzet van de Commissie met de aangekondigde verordening.[6] Elke lidstaat regelt nationaal of, in welke gevallen, en op welke wijze ouderschap kan worden gevestigd of gewijzigd. Het resultaat daarvan zou in de andere

---

[5] Europese lidstaten gebruiken verschillende systemen om vermist-kind-alerteringen door te geven. Zo gebruikt bijvoorbeeld België het Child Alert, Duitsland het systeem van het *Initiative Vermisste Kinder* en Frankrijk het *Alerte Enlèvement*. Daarnaast bestaan zogenoemde *Yellow Notices* van Interpol voor o.a. kindontvoeringen. In Nederland wordt vermist-kind-alertering via Burgernet verstuurd.

[6] Zie hierover ook het BNC-fiche over de LHBTIQ strategie 2020–2025: Kamerstuk 22 112, nr. 3002 en het BNC-fiche over de kinderrechtenstrategie: Kamerstuk 22 112, nr. 3099.

lidstaten moeten worden geaccepteerd, met waarborgen zoals een eerlijk proces en de betrouwbaarheid van documenten.

In Nederland gevestigd regenboogouderschap zal onder de aangekondigde verordening moeten worden erkend in een andere lidstaat als een Nederlands kind daarheen reist of daar verblijft. Kinderen moeten gelijk worden behandeld in de EU ongeacht de gezinsvorm.

Een verordening op het terrein van het familierecht vereist unanimiteit in de Raad. Het kabinet verwacht dat het behalen van de vereiste unanimiteit een uitdaging kan worden, gezien de bekende problemen in bepaalde lidstaten rond de acceptatie van regenboogouderschap.